

Compete alla giurisdizione del giudice amministrativo la controversia relativa alla richiesta risarcitoria per omessa o tardiva assunzione da parte della P.A. delle misure di protezione e contenimento dalla diffusione di un'infezione cagionata da organismi nocivi ai vegetali

Cass. Sez. Un. Civ. 18 ottobre 2023, n. 28950 ord. - De Chiara, pres.; Sestini, est. - A.V. (avv. Pellegrino) c. Presidenza del Consiglio dei ministri ed a. (Avv. gen. Stato) ed a. (*Regola giurisdizione*)

Agricoltura e foreste - Ritardi e omissioni delle Amministrazioni convenute nell'attuazione delle misure di prevenzione/eradicatione del patogeno xylella fastidiosa - Risarcimento danni - Giurisdizione del giudice amministrativo.

In tema di riparto di giurisdizione, ai sensi del D.Lgs. n. 104 del 2010, art. 7, è devoluta al giudice amministrativo (e non al giudice ordinario) la controversia relativa alla richiesta risarcitoria formulata dal proprietario del fondo agricolo, colpito dalla diffusione di un'infezione cagionata da organismi nocivi ai vegetali, che lamenti l'omessa o la tardiva assunzione da parte della P.A. delle misure di protezione e contenimento previste dalla direttiva n. 2000/29/CE e dal d.lgs. n. 214 del 2005, poiché l'azione si fonda sulla mancata adozione di specifici provvedimenti, il cui carattere discrezionale impone di qualificare la posizione soggettiva del privato in termini di interesse legittimo pretensivo.

(*Omissis*)

RILEVATO

che:

A.V. - proprietario di un'azienda agricola sita in provincia di (Omissis), comprendente 81 ettari coltivati ad oliveto e un frantoio adibito ad attività di molitura di olive anche per conto terzi - ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione nell'ambito di un procedimento dal medesimo promosso, avanti al Tribunale di Lecce, nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero delle politiche Agricole e Forestali e della Regione Puglia; procedimento volto a conseguire il risarcimento dei danni (quantificati in 2.716.600,00 Euro, oltre accessori) che l'attore assume provocati da ritardi e omissioni delle Amministrazioni convenute nell'attuazione delle misure di prevenzione/eradicatione del patogeno xylella fastidiosa;

con l'atto di citazione introduttivo del giudizio (esaminabile in questa sede in quanto, nelle questioni di giurisdizione, la Corte di cassazione è giudice anche del fatto processuale), dopo aver premesso che nell'(Omissis) era stato ufficialmente rilevato nella provincia di (Omissis) il batterio della xylella e che, dopo averne informato il Ministero delle Politiche Agricole, la Regione Puglia aveva adottato la D.G.R. 29 ottobre 2013, n. 2023, che prevedeva misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione dell'agente patogeno, l' A. ha dedotto che dette misure, subordinate all'esito di un monitoraggio protrattosi dal (Omissis), erano rimaste sostanzialmente inattuato; e ciò nonostante che, con Decisione di esecuzione della Commissione UE n. 497 del 23.7.14, fossero state introdotti specifici obblighi, confermati con D.M. Politiche Agricole e Forestali 26 settembre 2014; che la mancata attuazione delle misure di eradicazione e l'assoluta carenza di controlli avevano determinato un aggravamento della situazione che aveva indotto la Regione Puglia a richiedere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con D.G.R. 5 settembre 2014, n. 1842 la dichiarazione dello stato di emergenza fitosanitaria straordinaria e la nomina di un commissario cui conferire poteri straordinari (peraltro prevedendo - nelle more - l'abbattimento solo volontario delle piante contagiate); che, nel novembre 2014, la Commissione UE aveva acclarato la generale disapplicazione della Decisione n. 497/2014; che, con Delib. 10 febbraio 2015, la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva dichiarato lo stato di emergenza e che nel Piano presentato dal Commissario delegato nel mese di marzo erano state evidenziate le gravi carenze attuative che avevano contraddistinto la prima fase di gestione regionale dell'emergenza; che di lì a poco (il 18.5.2015) era intervenuta una ulteriore Decisione di esecuzione della Commissione Europea, cui lo Stato italiano aveva dato attuazione con D.M. MIPAAF 19 giugno 2015; che anche l'indagine penale (benché conclusasi con archiviazione) aveva evidenziato come la condotta di tutte le Amministrazioni coinvolte nella gestione dell'emergenza fosse stata caratterizzata da inerzia e negligenza, da tardività degli interventi, da sottovalutazione delle problematiche e da assenza di effettivi controlli;

tanto premesso, l' A. ha aggiunto che l'espandersi incontrollato della batteriosi aveva danneggiato gravemente anche la sua azienda, che aveva subito crescenti perdite produttive, oltre al deprezzamento del valore dei terreni e alla totale perdita di produttività del frantoio; ha dedotto che il danno era "scaturito da comportamenti materiali e non, omissivi e/o commissivi, delle amministrazioni" coinvolte e che queste erano tenute al risarcimento del danno provocato a beni privati alla stregua del principio del *neminem laedere*; ha evidenziato che, nella specie, i danni subiti dall'attore erano "stati

determinati da una condotta non solo contra ius ma anche colposa delle amministrazioni" a vario titolo interessate; ha precisato che erano state violate sia la direttiva UE n. 2000/29 (che impone la distruzione dei vegetali infetti) che le stesse misure di emergenza originariamente stabilite dalla Regione e, altresì, quelle derivanti dalla Decisione di esecuzione della Commissione UE n. 497/14 e dal successivo D.M. MIPAAF 26 settembre 2014; ha rilevato che, con sentenza del 5.9.2019 (C-443/18), la CGUE aveva condannato lo Stato italiano all'esito di una procedura di infrazione avviata dalla Commissione per accertare che l'Italia aveva omissso l'adozione di misure previste dalla Decisione n. 789/15, determinando l'ulteriore diffusione del batterio;

col proposto regolamento preventivo, l' A. ha richiamato quanto esposto in citazione e ha contestato l'applicabilità al caso di specie del principio espresso da Cass., S.U. n. 34555/2022 (affermando la giurisdizione del Giudice Amministrativo in controversia avente ad oggetto il risarcimento dei danni provocati dalla diffusione della xylella), assumendo che la precedente fattispecie esaminata da questa Corte concerneva un'ipotesi diversa (ossia la mancata adozione di un ben individuato provvedimento amministrativo), in cui la posizione soggettiva degli attori si connotava come interesse legittimo; tanto rilevato, ha sostenuto che "non sussiste nel presente giudizio nessuno dei due elementi entrambi necessari per la devoluzione della controversia al G.A., e cioè: - da una parte, (...) l'esercizio o il mancato esercizio di un potere autoritativo, sia pure discrezionale; - dall'altra, (...) la sussistenza di una posizione di interesse legittimo lesa dall'esercizio o dal mancato esercizio di tale potere"; ha aggiunto che non può dubitarsi che la posizione soggettiva dell'attore "abbia connotazione di diritto soggettivo poiché non vengono in rilievo misure di carattere generale che le Amministrazioni coinvolte hanno pur assunto, sicché il comportamento lesivo delle Amministrazioni convenute consiste nella mancata esecuzione o nell'esecuzione in modo del tutto insufficiente delle misure medesime", con la conseguenza che, "non sussistendo la lesione di un interesse legittimo ma di un diritto soggettivo la cognizione della domanda e del risarcimento del danno non può competere al G.A.; esso spetta al Giudice ordinario, una volta che l'odierno ricorrente lamenta una lesione del proprio patrimonio quale effetto dell'inerzia dell'amministrazione nel dare l'esecuzione dovuta a provvedimenti, che nell'interesse generale erano pure stati adottati";

hanno resistito, con unico controricorso, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, nonché, con distinto controricorso ("a valere - ove occorrer possa - quale ricorso incidentale" volto a "accertare e dichiarare il difetto di giurisdizione del Giudice ordinario (...) e dichiarare la giurisdizione del Giudice amministrativo"), la Regione Puglia;

il ricorso è stato avviato alla decisione in Camera di consiglio;

il Pubblico Ministero ha rassegnato conclusioni scritte chiedendo che venga affermata la giurisdizione del Giudice Amministrativo;

hanno depositato memoria il ricorrente e la Regione Puglia.

CONSIDERATO

che:

non ricorrono ragioni per discostarsi dal principio affermato da Cass., S.U. n. 34555/2022, secondo cui, "in tema di riparto di giurisdizione, ai sensi del D.Lgs. n. 104 del 2010, art. 7, è devoluta al giudice amministrativo (e non al giudice ordinario) la controversia relativa alla richiesta risarcitoria formulata dal proprietario del fondo agricolo, colpito dalla diffusione di un'infezione cagionata da organismi nocivi ai vegetali, che lamenti l'omessa o la tardiva assunzione da parte della P.A. delle misure di protezione e contenimento previste dalla direttiva n. 2000/29/CE e dal D.Lgs. n. 214 del 2005, poiché l'azione si fonda sulla mancata adozione di specifici provvedimenti, il cui carattere discrezionale impone di qualificare la posizione soggettiva del privato in termini di interesse legittimo pretensivo";

con l'anzidetta pronuncia, dopo aver rimarcato che la giurisdizione si determina in base alla domanda e che, ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il petitum sostanziale ("il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della causa petendi, ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione"), le Sezioni Unite hanno escluso "la spettanza della controversia alla giurisdizione del Giudice ordinario, non ravvisandosi nei fatti allegati a sostegno della domanda una lesione del diritto soggettivo alla conservazione dell'integrità del patrimonio che sia riconducibile ad un mero comportamento materiale della Pubblica Amministrazione o a un incolpevole affidamento riposto nella legittimità di un provvedimento amministrativo, bensì la violazione di un'aspettativa all'esercizio di pubblici poteri, il cui carattere discrezionale induce a qualificare la posizione soggettiva vantata dagli attori come interesse legittimo pretensivo, con la conseguente devoluzione della pretesa risarcitoria alla giurisdizione del Giudice amministrativo";

le Sezioni Unite hanno osservato che, a sostegno della pretesa risarcitoria, gli attori avevano fatto valere l'omessa e/o tardiva attuazione delle misure di prevenzione e controllo della diffusione del batterio adottate dalla Giunta regionale con la Delib. n. 2023 del 2013 e di quelle previste dalle decisioni di esecuzione della Commissione Europea del 2014, del 2015 e del 2016, emanate in attuazione della direttiva n. 29 del 2000 e della direttiva n. 1279 del 2017, la cui tempestiva applicazione, a loro avviso, avrebbe certamente evitato i predetti danni, impedendo la diffusione di un contagio contrastato



sempre con estremo ritardo; con ciò - hanno rilevato - gli attori avevano lamentato non "la mera inerzia dell'Amministrazione, bensì l'omessa adozione di specifici provvedimenti, a loro dire dovuti sulla base delle disposizioni richiamate, ma in realtà rimessi ad una valutazione discrezionale dell'Amministrazione, chiamata a vagliare i tempi e le modalità del proprio intervento sulla base di un apprezzamento non meramente tecnico"; hanno inoltre osservato che "l'obiettivo avuto di mira dal legislatore comunitario (e da quello interno in sede di attuazione delle direttive) consiste nella protezione non tanto dell'interesse individuale, quanto di un interesse generale di carattere economico, non disgiunto peraltro da quello alla conservazione dell'ambiente e delle caratteristiche sociali e culturali dei territori interessati, in rapporto al quale la tutela dei diritti dei proprietari è destinata ad assumere una rilevanza meramente indiretta, tale da giustificare l'affermazione che, rispetto all'adozione delle predette misure, la loro posizione riveste la natura di interesse legittimo"; cosicché, "in relazione all'omessa adozione delle misure di protezione e contenimento previste dalla normativa in esame, trova (...) applicazione il principio ripetutamente enunciato dalla giurisprudenza di legittimità con riguardo all'ipotesi in cui il danno lamentato dal privato sia ricollegabile al mancato esercizio di un potere autoritativo discrezionale, secondo cui, quando la domanda di risarcimento è fondata esclusivamente sull'omesso compimento dell'attività provvedimentale necessaria ad evitare l'insorgenza del dedotto pregiudizio, la controversia introdotta dal privato è devoluta alla giurisdizione del Giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 7 cod. proc. amm. (cfr. Cass., Sez. Un., 12/11/2021, n. 33851; 29/07/2021, n. 21768; 2/07/2015, n. 13568)", mentre "la giurisdizione nei confronti della Pubblica Amministrazione spetta (...) al Giudice ordinario soltanto nelle ipotesi in cui, a sostegno della pretesa, il privato denunci l'omesso compimento di un'attività vincolata (cfr. Cass., Sez. Un., 16/12/2016, n. 25978) o un comportamento privo di ogni interferenza con un atto autoritativo, in quanto non configurabile neppure mediatamente come espressione dell'esercizio di un pubblico potere (cfr. Cass., Sez. Un., 27/07/2022, n. 23436), oppure nelle ipotesi in cui l'atto o il provvedimento di cui la condotta dell'Amministrazione sia esecuzione non costituisca oggetto del giudizio, facendosi valere unicamente l'illiceità del comportamento del soggetto pubblico ai sensi dell'art. 2043 c.c., suscettibile di incidere sull'incolumità e i diritti patrimoniali del privato (cfr. Cass., Sez. Un., 12/11/2020, n. 25578; 29/12/2016, n. 27455)"; hanno concluso che, "nella specie, la configurabilità delle predette ipotesi resta esclusa dal carattere discrezionale della valutazione rimessa agli enti competenti ai fini dell'adozione delle misure di protezione e contenimento, la cui incidenza impedisce di ravvisare nella relativa omissione un comportamento totalmente svincolato dall'esercizio di un pubblico potere o rispetto al quale il predetto apprezzamento si ponga come un mero presupposto di fatto, estraneo all'oggetto della controversia risarcitoria e quindi inadeguato a giustificare la devoluzione alla giurisdizione del Giudice amministrativo"; richiamate e condivise le considerazioni che precedono, ritiene il Collegio che - come rilevato anche dal P.M. - non sussistano differenze sostanziali fra le domande proposte nel giudizio da cui è scaturita l'ordinanza n. 34555/2022 e quelle svolte nella causa promossa dall' A., giacché la pretesa risarcitoria dell'odierno ricorrente non si ricollega a meri comportamenti materiali omissivi della P.A., violativi del diritto di proprietà dell'attore ed estranei all'esercizio del potere amministrativo, ma è riconducibile ad un (dedotto) inadeguato esercizio del potere autoritativo discrezionale dell'Amministrazione nell'adottare e attuare i provvedimenti più idonei a contrastare l'emergenza fitosanitaria; invero, la condotta delle Amministrazioni individuata dall' A. come causa petendi (condotta che si assume connotata da "colposa negligenza" e "spesso confusa e caratterizzata da ritardi ed inattività") costituisce pur sempre espressione di un potere autoritativo discrezionale, dal quale non è dunque svincolata; rispetto ad esso, la posizione soggettiva dell'attore non può che connotarsi in termini di interesse legittimo pretensivo cfr. Cass., S.U. n. 21768/2021 e Cass., S.U. n. 33851/2021), con conseguente devoluzione della cognizione della domanda risarcitoria al Giudice Amministrativo, avanti al quale le parti vanno pertanto rimesse, anche per la liquidazione delle spese relative alla presente fase.

P.Q.M.

La Corte dichiara la giurisdizione del Giudice amministrativo, dinanzi al quale rimette le parti per la prosecuzione del giudizio.

(Omissis)